

TAVOLO TECNICO SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: PROPOSTA PER LA RIFORMA E LO SVILUPPO DEL SETTORE

PREMESSA

Il Documento che si presenta è frutto del lavoro svolto dal Tavolo tecnico insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito dell'Accordo tra Governo e Regioni per il riassetto normativo e finanziario del Trasporto Pubblico Locale (TPL).

Il Documento è articolato secondo due linee di intervento e testimonia l'importanza che il Governo e le Regioni attribuiscono al trasporto pubblico locale, per il suo ruolo e la sua valenza strategica in tema di sviluppo sostenibile, tutela ambientale e qualità della vita, soprattutto nei grandi agglomerati urbani.

La prima contiene un insieme di proposte di integrazione e modifica delle disposizioni normative del Decreto legislativo 422/97, e s.m.i., necessarie al fine di renderle coerenti ed adeguate alle complesse esigenze e mutevoli condizioni operative emerse nel settore nel corso degli ultimi anni e così portarne a compimento il processo di riforma avviato con il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative e poi con l'attribuzione della materia alla loro competenza legislativa esclusiva.

La seconda, quella finanziaria risponde alla necessità di una riconsiderazione delle risorse complessive di cui il settore debba potere disporre per sostenere adeguati livelli qualitativi e quantitativi di offerta dei servizi nonché di una definizione dei meccanismi, anche di cofinanziamento, capaci di realizzare un flusso strutturale di risorse tali da garantire l'equilibrio finanziario delle imprese del settore e sostenerne i processi di sviluppo.

L'insieme delle proposte è inteso ad imprimere nuovo slancio a processi di liberalizzazione socialmente sostenibili e a consentire uno sviluppo quali-quantitativo delle infrastrutture e dei servizi finalizzato alla massimizzazione dei benefici per gli utenti e per tutti i cittadini e da realizzarsi attraverso il riequilibrio e l'efficientamento del sistema, la nascita di efficienti *competitor* nazionali, lo sviluppo dei servizi ferroviari nei grandi nodi urbani, l'integrazione sia modale sia tariffaria.

Attraverso i nuovi meccanismi regolatori e finanziari sarà possibile rilanciare i settori produttivi e le tecnologie collegate al trasporto pubblico locale e alla mobilità, ridurre l'impatto ambientale della mobilità e garantire maggiore vivibilità e qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane e metropolitane. In particolare, i nuovi meccanismi potranno rendere attuabile un miglioramento quali-quantitativo dei servizi di trasporto pubblico locale in grado di generare una riduzione di costi esterni legata al calo dell'inquinamento atmosferico e acustico, dei consumi energetici, della incidentalità e della congestione di entità di gran lunga superiore alle risorse economiche che si prevede di assegnare allo sviluppo sostenibile della mobilità.

In generale, le proposte di riforma del TPL hanno l'obiettivo primario di assicurare regole chiare e risorse certe a sostegno di un reale processo di efficientamento e di liberalizzazione che deve generare l'affermazione nel settore di una imprenditoria autonoma e responsabile in grado di ricondurre alla ordinaria attività di impresa, senza ricorso ad interventi esterni degli Enti territoriali e tanto meno del Governo, le politiche gestionali ed in particolare quelle del personale, riportando nell'alveo delle naturali relazioni industriali la trattativa per i rinnovi contrattuali da svolgere attraverso le associazioni datoriali.

Esse si applicano all'intero settore del trasporto pubblico locale, per tutte le imprese (operanti sia in regime di concessione sia in regime di contratto di servizio pubblico) e per tutte le modalità (da quella della gomma a quella ferroviaria di interesse regionale e locale, nonché a quella marittima e lacuale), e intendono dare impulso ai processi di riqualificazione del sistema delle imprese, all'innovazione tecnologica e alla crescita occupazionale.

Per quanto riguarda le modalità organizzative degli enti locali e le forme di affidamento del servizio, particolare attenzione è stata dedicata ad assicurare la coerenza delle proposte in oggetto con i principi generali indicati nel disegno di legge delega per la riforma dei servizi pubblici locali di cui è in corso l'esame parlamentare (ddl Lanzillotta). Più in generale, le regole fanno riferimento ad un quadro normativo in evoluzione che tiene conto dei provvedimenti governativi già approvati o in via di approvazione da parte del Parlamento (Legge 248/06, AS 1366 Disegno di legge sull'Autorità dei Trasporti, Codice delle Autonomie, Disegno di legge delega sul federalismo fiscale), nonché dei nuovi indirizzi comunitari¹.

Allo stesso tempo, il Governo e le Regioni ribadiscono la volontà di preservare la principale peculiarità e punto di forza caratterizzante la regolamentazione del settore e cioè il principio della gara ad evidenza pubblica quale unica modalità di affidamento del servizio. Tuttavia, per quel che concerne il trasporto ferroviario di interesse regionale e locale, il Governo, a causa della complessità e particolarità del settore, si riserva di valutare la possibilità di introdurre deroghe o moratorie.

La condivisione del documento è ritenuto dal Governo il presupposto per tradurre il suo contenuto in disposizioni normative nella prossima legge finanziaria.

REGOLE

PROPOSTE DI MODIFICA AL D.Lgs. 422/97

COMPETENZE DELLO STATO SU REGOLAZIONE E CONCORRENZA

Si propone di introdurre esplicitamente fra le competenze esclusive dello Stato in tema di trasporto pubblico locale l'emanazione di linee guida e di principi quadro per la regolazione dei servizi finalizzati alla tutela della concorrenza.

PROGRAMMAZIONE E RIDEFINIZIONE DEI SERVIZI MINIMI

Si propone l'introduzione di un articolato sistema di vincoli e incentivi per Regioni e Enti Locali volto ad accelerare l'adozione degli atti di programmazione propedeutici agli adempimenti direttamente e indirettamente collegati al conseguimento degli obiettivi del presente Piano di riforma.

Occorre, da un lato, vincolare e stimolare le amministrazioni pubbliche all'adozione di standard per la determinazione dei servizi minimi essenziali, al fine di garantire omogeneità di trattamento su

¹ Quali ad es. quelli di cui alla Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 maggio 2007 relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia.

tutto il territorio nazionale e di promuovere lo sviluppo del TPL, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i servizi attuali, riducendo le eventuali duplicazioni e ottimizzando le scelte modali. E', inoltre, necessaria una estensione della nozione di servizio minimo essenziale, affinché sia inteso anche come servizio capace di assicurare livelli adeguati di mobilità sostenibile, sufficienti a garantire una riduzione dei livelli di inquinamento compatibile con gli standard vigenti. Per le finalità appena illustrate, si propone la costituzione di un Tavolo tecnico, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, nell'ambito della Conferenza Unificata, di cui facciano parte rappresentanti di Regioni, Enti Locali e amministrazioni centrali (MT, MSE, MEF, DAR), con il compito di individuare gli standard per la determinazione dei servizi minimi, oltre che quelli prestazionali per l'assegnazione delle risorse premiali (vedi oltre), e di provvedere successivamente al loro monitoraggio, anche attraverso il supporto della rete regionale dei Nuvv. Gli standard individuati verranno considerati congiuntamente con gli indicatori (livelli) ai quali verrà subordinata l'erogazione delle risorse per la parte premiale e costituiranno oggetto di apposito decreto interministeriale (o di accordo interistituzionale), di intesa con la Conferenza Unificata. Per le aree urbane potranno essere previsti livelli degli standard più elevati.

BACINI DI TRAFFICO OTTIMALI

Si propone di introdurre una modifica del d.lgs. 422/97 la quale preveda che le Regioni, nell'esercizio dei loro compiti di programmazione - tenendo in considerazione i criteri generali di omogeneità di cui al punto precedente relativi all'individuazione dei servizi minimi - definiscano e individuino bacini di traffico ottimali: ossia porzioni di territorio che risultino omogenee dal punto di vista delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di trasporto, tali da favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, garantendo l'inserimento di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi.

Soprattutto al fine di tenere conto delle peculiarità delle aree a domanda debole si propone l'introduzione del principio in base al quale gli obiettivi di efficienza possano essere differenziati in funzione delle differenti tipologie di bacino o sub-bacino, quali ad esempio aree metropolitane, aree a domanda debole, nodi di connessione, ecc..

I bacini di traffico ottimali vanno individuati all'interno dei Piani Regionali del Trasporto, i quali dovranno contenere, oltre alle procedure e ai criteri guida, anche la partizione del territorio in funzione delle diverse finalità cui rispondono i sistemi trasportistici. La caratteristica di ottimalità dei bacini di traffico, sia nel senso di una maggiore efficacia ai fini della programmazione coordinata, sia ai fini della gestione della rete o sottorete dovrà essere opportunamente dimostrata negli stessi.

L'individuazione dei bacini di traffico ai fini dell'affidamento a gara, deve tener conto della dimensione minima efficiente a livello di impresa per la gestione degli obblighi di servizio universale, sì da permettere la presenza di più soggetti su mercati contigui e quindi di concorrenza per comparazione. Su tale punto, va fatto salvo l'obbligo, in sede di affidamento concorsuale, di richiedere il parere preventivo dell'autorità preposta a garantire l'imparzialità e la trasparenza delle procedure per l'affidamento del servizio.

REVISIONE DEL CONTENUTO MINIMO DEI CONTRATTI DI SERVIZIO E STANDARD QUALITATIVI

Nell'ottica degli obiettivi di sviluppo e miglioramento qualitativo del settore, i contratti di servizio dovranno assumere una natura incentivante. Il contratto dovrà prevedere, oltre a quanto già prescritto:

1. L'adozione obbligatoria di meccanismi automatici di revisione annuale del corrispettivo, in funzione di parametri oggettivi, individuati di intesa con la Conferenza Unificata, legati all'effettivo andamento dei costi di gestione indipendenti dalla volontà del gestore (da

modulare in funzione di meccanismi di incentivazione e di penalizzazione finalizzati al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità del servizio). L'adeguamento del costo del personale Le voci di costo legate ai rinnovi dei contratti nazionali di categoria (primo livello) dovranno essere aggiornate al tasso di inflazione programmato.

2. La fissazione di standard qualitativi minimi del servizio e di obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e della sua efficacia (es. aumento delle vetture-km prodotte o dei passeggeri trasportati), ai quali associare meccanismi di incentivazione e di penalizzazione finalizzati al miglioramento dell'efficacia e della qualità del servizio, anche attraverso un miglioramento dell'organizzazione del lavoro.
3. Obbligo a implementare strumenti di rilevazione della qualità tecnica erogata affidati a enti indipendenti attraverso monitoraggi certificati di carattere continuativo e sistematico (monitoraggio permanente) dei risultati conseguiti e di rilevazione della qualità percepita attraverso indagini di customer satisfaction (monitoraggio periodico) e delle altre obbligazioni contrattuali.
4. Obbligo di pubblicizzare mediante mezzi idonei una carta dei servizi resi all'utenza.
5. Indicazione delle modalità per porre reclamo e di tempi precisi per la risposta allo stesso, nonché delle modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie e delle modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.
6. Obbligo a introdurre una contabilità regolatoria volta a separare le diverse gestioni (sovvenzionata e non), i servizi (es. servizi metropolitani, notturni, ecc.) e eventualmente le linee, anche al fine di applicare il sistema di costi standard, soggetto a sanzione in caso di inottemperanza.
7. Introduzione di penalità in caso di inottemperanza all'obbligo di controllo.
8. Clausole di risoluzione del contratto nei casi di inadempienza più gravi.

Gli stessi elementi, di intesa tra i contraenti, potranno essere inseriti nei contratti vigenti al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme .

Le risorse per gli incentivi volti ai miglioramenti qualitativi e di efficacia potranno essere reperite anche attraverso le tariffe (grazie all'inserimento di un parametro qualitativo nella formula di aggiornamento delle tariffe all'utenza).

AGGIORNAMENTO E STRUTTURA DELLE TARIFFE

Si propone di rinforzare il criterio di revisione delle tariffe contenuto nel testo vigente con il richiamo alla legge 481/95, prevedendo un meccanismo tipo *price cap* globale fondato sulla media ponderata delle diverse tariffe, che tenga conto dei miglioramenti qualitativi del servizio erogato e della maggiore efficienza allocativa (attraverso tariffe che favoriscano il riequilibrio modale o la modulazione temporale degli spostamenti, come le tariffe differenziate per grado di congestione del traffico). Alla formula di aggiornamento delle tariffe, pertanto, si aggiungerebbe, oltre al parametro legato all'inflazione effettiva e all'eventuale recupero di produttività, un ulteriore parametro legato ai miglioramenti di determinati standard qualitativi o di appositi indici di customer satisfaction.

A regime la piena applicazione del meccanismo del *price cap* dovrà trovare forme di coordinamento con l'applicazione del *subsidy cap*, soprattutto per quanto riguarda il recupero di efficienza produttiva sui corrispettivi (che coprono, mediamente, una porzione significativa dei costi aziendali, superiore a quella dei ricavi da tariffa, introitata dai gestori solo nei contratti *net cost*).

L'aggiornamento delle tariffe richiederà una preventiva revisione dei livelli e dell'intera struttura tariffaria, con la possibilità di differenziare ulteriormente la gamma dei titoli di viaggio offerti dalle singole amministrazioni, anche tenendo conto di criteri volti a premiare l'adozione di forme di integrazione sia modale che tariffaria nella distribuzione di risorse alle stesse amministrazioni.

COSTI E FABBISOGNI STANDARD

Si propone, a partire dal 2009, di tenere conto, in maniera progressiva, dei costi e fabbisogni standard (dotazioni strutturali) associati alla fornitura del servizio per la quantificazione dei trasferimenti statali dovuti a ciascuna Regione, così come indicato anche dagli attuali indirizzi previsti nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale.

Si propone, a partire dal 2009, la progressiva applicazione dei costi standard associati alla fornitura del servizio per la corretta definizione dei corrispettivi di servizio e per la quantificazione dell'importo a base d'asta che l'amministrazione affidante è tenuta a fissare nelle procedure di gara.

Si propone la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico Stato, Regioni e Enti Locali che proceda alla definizione, entro un termine stabilito, di una proposta metodologica condivisa sulla misurazione del costo e dei fabbisogni standard che tenga conto adeguatamente di variabili ambientali e qualitative rilevanti per il territorio italiano (e le sue situazioni differenziate).

RAPPORTO RICAVI/COSTI

La proposta di introdurre il principio secondo il quale le Regioni possono individuare differenti servizi all'interno dello stesso bacino cui associare obiettivi di efficienza differenziati, consente di procedere a una parametrizzazione più flessibile del rapporto costi ricavi in grado di tenere conto delle diverse caratteristiche di domanda dei singoli bacini.

In particolare, si propone che il rapporto ricavi-costi allo 0,35 vada inteso come parametro di riferimento, rimandando alle Regioni la possibilità di individuare, entro il vincolo delle risorse a loro disposizione, valori del rapporto ricavi-costi diversi (superiori o inferiori) dallo 0,35, purché nei contratti di servizio pubblico sia previsto un meccanismo di miglioramento che, partendo dal valore ricavi-costi riferito all'anno precedente a quello della stipula del contratto, obblighi un recupero percentuale per ciascun anno della durata del contratto medesimo. La diversa modulazione del rapporto ricavi-costi e del relativo meccanismo di recupero di efficienza dovranno essere coerenti con la introduzione dei costi standard.

CRITERI DI PREMIALITÀ

Si propone, con riferimento alle nuove maggiori risorse destinate sulla base del presente documento (per investimenti e per lo sviluppo dei servizi), di commisurare l'accesso a tali risorse all'adozione e all'applicazione, da parte delle Regioni, delle misure e degli atti in esso previsti (es. aggiornamento dei corrispettivi, applicazione di meccanismi di incentivazione dell'efficienza, efficacia e qualità, individuazione dei bacini ottimali di traffico, ecc.).

Con un analogo sistema, le Regioni commisureranno l'assegnazione delle medesime risorse a favore degli Enti Locali, all'adozione e applicazione delle misure e degli atti di loro competenza, secondo loro atti di indirizzo. Gli obiettivi qualitativi, di efficacia e di efficienza previsti per le amministrazioni locali potranno essere "ribaltati" sui gestori all'interno dei contratti di servizio.

Si propone, inoltre, l'introduzione di una "riserva di premialità" nella ripartizione delle maggiori risorse statali che verranno attribuite al settore, per una quota minoritaria con riferimento all'adeguamento dei trasferimenti "storici" e per una quota più consistente per i fondi finalizzati allo sviluppo del settore.

In particolare, si propone la implementazione di un sistema volto a premiare le aree e le relative amministrazioni in funzione dell'adozione degli standard per la determinazione dei servizi minimi, di livelli degli standard prestazionali superiori rispetto a quelli minimi o medi, della completezza della programmazione integrata (presenza dei Piani Urbani della Mobilità, Piani strategici, Piano

per il risanamento e mantenimento della qualità dell'aria, ecc.), della compartecipazione finanziaria e delle politiche di mobilità pubblica volte a migliorare gli indici di inquinamento e di congestionamento. A solo titolo esemplificativo e non esaustivo, criteri per la ripartizione delle risorse premiali, oltre alla maggiore efficacia derivante dalla programmazione integrata, potranno essere, l'incremento della velocità commerciale, l'incremento degli indici di regolarità del servizio, il grado di integrazione modale, l'integrazione tariffaria, il miglioramento del rapporto ricavi-costi, la trasparenza contabile e la celerità nel trasferimento e nell'utilizzo delle risorse.

In generale, i criteri e gli standard individuati dovranno essere coerenti con le finalità del processo di riforma e di sviluppo del settore di cui al presente Piano, favorendo nel complesso sistemi di mobilità sostenibile, maggiore efficacia e efficienza.

La individuazione dei criteri, degli standard e delle relative metodologie di monitoraggio costituirà oggetto di lavoro del medesimo tavolo tecnico menzionato nel paragrafo sui criteri minimi confluendo in apposita norma.

TIPOLOGIE DI AFFIDAMENTO AD EVIDENZA PUBBLICA

Nei casi di servizi affidati a società di gestione a totale capitale pubblico, si propone di introdurre la possibilità per la Regione e l'Ente Locale territoriale competente di adottare procedure di gara ad evidenza pubblica "a doppio oggetto", cioè, al contempo, relativa alla selezione del socio privato ed all'affidamento del servizio. Si tratta di un affidamento con procedura ad evidenza pubblica dell'attività "operativa" della società a totale capitale pubblico ad un socio privato (industriale), tramite la stessa gara volta all'individuazione di quest'ultimo. In tal modo, la selezione del socio privato della società a totale capitale pubblico avviene oltre che sulla base del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa (di cui all'art. 18, c. 2 lett. a), anche su quello della competenza tecnica e manageriale dei partecipanti alla gara rispetto al servizio oggetto di affidamento che proprio lo stesso socio privato (nell'ambito della costituita società mista) dovrà operativamente erogare. La Regione e l'Ente Locale competente saranno comunque tenuti a motivare le ragioni per le quali intendono ricorrere a tale procedura di gara. In particolare, la Regione e l'Ente Locale competente, analogamente a quanto previsto nel DDL 772, all'art. 2, c. 1 lett. b e c, dovranno pubblicizzare in modo adeguato tale scelta e giustificare il ricorso alla gara a doppio oggetto previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto ad altre forme di gara ad evidenza pubblica, da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o alle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Dovrà inoltre essere ridefinito il contratto di servizio sulla cui base il socio gestirà il servizio. Sarà necessario, infine, nella fase successiva, stabilire eventuali minimi e massimi della partecipazione sociale nonché i criteri di retrocessione delle quote sociali all'eventuale termine dell'affidamento dei servizi².

AGGREGAZIONI E FUSIONI

Al fine di superare la rilevante parcellizzazione delle imprese del settore e di favorire la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti *competitors* nazionali, si propone, compatibilmente con i vincoli posti dalla normativa europea su tale materia, di introdurre idonei strumenti, collegati all'affidamento del servizio, soprattutto di natura regolatoria e premiale, di incentivazione delle operazioni di aggregazione e fusione senza nuovi oneri di finanza pubblica.

Si propone altresì che l'ente appaltante sia tenuto a prevedere, in fase di bando, l'obbligatorietà, in caso di aggiudicazione della gara da parte di associazioni temporanee (A.T.I.) costituite da imprese idonee, della trasformazione dell'A.T.I. in società di capitali, anche sotto forma consortile.

Altri interventi in materia di ATI da formulare in forma di obblighi o di clausole di preferenza sono: obbligo/facoltà degli enti appaltanti di imporre che i requisiti di ammissione siano verificati, non

² L'introduzione della gara a doppio oggetto dovrà poi comportare contestualmente l'abrogazione dei commi 3-sexies e 3 septies dell'art. 18 del d.lgs. 422/97 che erano stati introdotti con il comma 393 dell'art.1, L. 23 dicembre 2005 n.266.

rispetto all'ATI nel suo complesso, ma per ciascun membro in rapporto alle capacità tecnico professionali, alle capacità economico finanziarie e per specifiche tipologie di servizio anche i requisiti morali. Nel caso in cui per la gestione dei servizi affidati mediante procedura concorsuale siano inoltre necessarie competenze particolari (ad esempio, capacità di progettazione), l'ente affidante potrà prevedere garanzie specifiche (ad esempio, che l'ATI si doti di una struttura apposita con le competenze richieste). Al fine di disegnare bandi di gara contenenti requisiti di ammissione definiti in maniera tale da fornire garanzie all'ente affidante sulle capacità del concorrente senza d'altra parte costituire barriere all'ingresso di nuovi operatori potranno essere previste apposite formulazioni.

Tale risultato può essere conseguito differenziando l'oggetto ed i requisiti di gara in rapporto a specifiche condizioni dei servizi in via di affidamento o alle peculiari caratteristiche ed alla struttura del mercato potenziale dal lato dell'offerta.

MISURE DI GARANZIE E SOSTEGNO AI LAVORATORI

Si propone di introdurre una modifica del d.lgs. 422/97 la quale disponga che nel bando di gara sia contenuta una clausola sulla cui base l'impresa aggiudicataria mantenga la continuità del rapporto di lavoro dei lavoratori occupati dal precedente gestore³ e conservi il trattamento, economico e normativo, complessivo nonché l'inquadramento in atto presso l'impresa cessante. La medesima clausola dovrà prevedere che possano essere negoziate a livello aziendale con le OO.SS. le modalità di armonizzazione in caso di trattamenti differenziati e che le azioni conseguenti a eventuali processi di riorganizzazione siano sostenute attraverso meccanismi, nazionali ed omogenei, che finanzino e sostengano gli interventi di riqualificazione e riconversione del personale nonché eventuali situazioni di esubero da verificare e concordare con le OO.SS.

I contenuti normativi ed economici della contrattazione di primo livello dovranno essere rispettati anche in caso di sub affidamento svolto da imprese terze con mezzi e personale proprio e l'impresa aggiudicataria dovrà esserne resa comunque responsabile.

Le Regioni si impegnano a garantire la sua uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale.

TFR

Si propone di disciplinare, nel rispetto dei principi fissati dalla legge 296/2006, le modalità di trasferimento dal precedente gestore all'impresa subentrante del trattamento di fine rapporto maturato al momento del subentro, attraverso l'introduzione della possibilità che il trasferimento possa avvenire anche mediante rilascio di apposita fideiussione bancaria o assicurativa stipulata dal gestore uscente a garanzia del pagamento.

PARTECIPAZIONE DEL GESTORE USCENTE ALLA PRIMA GARA

Si propone, in coerenza con quanto previsto dal disegno di legge delega per la riforma dei servizi pubblici locali, una riformulazione del testo vigente della lettera a), comma 2, art. 18 tesa a chiarire che l'esclusione dalla partecipazione alle gare, prevista per le società che gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, non opera con riferimento alle prime gare che hanno per oggetto i servizi in precedenza affidati in via diretta alla medesima società. Per le gare successive, si propone che un soggetto affidatario in via diretta di un servizio possa partecipare purché il contratto in essere abbia scadenza entro i 6 mesi successivi dall'indizione della gara.

³ Soprattutto con riferimento allo svolgimento della prima gara, si propone di prevedere che la continuità del rapporto di lavoro si riferisca al personale occupato alla data della delibera di indizione della gara.

PARTECIPAZIONE DEL GESTORE USCENTE AD ALTRE GARE NELLE MORE DI ESPLETAMENTO DELLA PROPRIA GARA

Si propone che nel caso in cui, successivamente alla scadenza del contratto di servizio, il gestore uscente continui a fornire il servizio in attesa dell'espletamento della gara relativa al nuovo affidamento, esso possa partecipare a gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in altri bacini di traffico. Tuttavia, si potrebbe prevedere che tale principio non trovi applicazione nell'ipotesi in cui il gestore uscente sia un soggetto partecipato, direttamente o indirettamente, dall'Ente Locale affidante.

GARANZIE DI TRASPARENZA E IMPARZIALITÀ DELLE PROCEDURE DI GARA

Si propone, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti, nel caso di situazioni in cui si configuri un conflitto di interessi - in particolare nel caso in cui l'ente appaltante sia titolare di una partecipazione (diretta o indiretta) in uno dei partecipanti alla gara - l'introduzione dell'obbligo di richiedere un parere preventivo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (o all'autorità di regolazione di settore, ove costituita) sulle procedure concorsuali che si intende seguire in merito alle garanzie di trasparenza e imparzialità.

Al fine di evitare il rallentamento dell'avvio delle procedure di gara, si propone di prevedere espressamente che la mancata trasmissione del parere o di richiesta di documenti o chiarimenti da parte della stessa Autorità di vigilanza entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta deve intendersi quale parere positivo sulla procedura concorsuale sottopostale.

All'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture viene demandato altresì il compito, d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di redigere appositi capitolati di gara tipo per diverse tipologie di affidamento o di bacini di traffico ai sensi dell'art. 4, comma 3, del codice dei contratti.

Sugli aspetti del capitolato/bando di gara che più incidono sui profili concorrenziali del meccanismo, come in particolare le caratteristiche del bacini di traffico da mettere a gara (lotto di gara), si propone di richiedere il parere preventivo all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato con le stesse modalità indicate sopra per l'Autorità di vigilanza.

DOTAZIONI PATRIMONIALI: DISPONIBILITÀ E TITOLARITÀ

È necessario che il bando di gara individui la tipologia di beni che, pur non rientrando *strictu sensu* necessariamente nella nozione di "beni essenziali" (*essential facilities*), sono comunque fondamentali per l'espletamento dei servizi oggetto dell'affidamento e, il cui reperimento sul mercato, al tempo stesso, sia complesso o richieda tempi prolungati. A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano in tale tipologia: carrozze, automezzi, depositi, rimesse e, in generale, le strutture fisse.

Si propone di aggiungere alcune previsioni specifiche relative a tale tipologia di beni alla norma di cui all'art. 18, comma 2, lett. a) "*Il bando di gara deve garantire che i beni indicati al primo capoverso (beni essenziali per l'effettuazione del servizio) per il cui acquisto siano stati utilizzati, a qualunque titolo e in qualunque forma, unicamente o prevalentemente fondi pubblici, siano, indipendentemente da chiunque ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica.*"

In particolare, si propone che:

1. Analogamente posti a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica debbono essere i beni strumentali per l'effettuazione del servizio, per il cui acquisto siano stati utilizzati unicamente o prevalentemente fondi pubblici.

2 I beni strumentali acquisiti dal gestore uscente in regime di autofinanziamento, debbono essere dati in disponibilità nel caso in cui siffatta disposizione sia già contenuta nei documenti della gara a seguito della quale il gestore uscente aveva ottenuto l'affidamento del servizio, ovvero, nel caso di gestore per affidamento diretto, nel contratto di servizio o in specifici accordi contrattuali con l'amministrazione affidante.

3 Negli altri casi, i beni strumentali acquisiti dal gestore uscente in regime di autofinanziamento possono essere liberamente trasferiti con diritto di prelazione a favore del nuovo aggiudicatario.

Quanto ai criteri di indennizzo del gestore uscente per la cessione dei beni di cui sopra:

- a) i beni di cui al primo capoverso/punto sono valutati al valore residuo netto di libro, detratta una quota dei contributi pubblici concessi a titolo non oneroso, pari al rapporto fra tali contributi e il valore storico contabile; il valore così determinato viene rivalutato sulla base di indici dei prezzi indicati nei bandi di gara;
- b) i beni di cui al secondo capoverso/punto acquisiti dal gestore uscente in regime di autofinanziamento – inclusi quelli eventualmente realizzati con risorse dell'azionista pubblico (es. Regione o Ente Locale) – sono valutati al valore di mercato, vale a dire, a un valore compreso fra quello di realizzo e quello di sostituzione, quest'ultimo ribassato per la quota di vita utile del bene ceduto e per l'obsolescenza dello stesso.

Tali criteri dovranno essere indicati nei bandi/capitolati di gara.

Nel caso in cui la disponibilità non sia assicurata ai sensi dello stesso bando di gara, il bando di gara dovrà infine garantire che, prima dell'inizio delle attività oggetto della gara, il gestore aggiudicatario disponga di un tempo ritenuto adeguato sulla base di un'adeguata analisi di mercato, ovvero dei criteri individuati mediante un apposito provvedimento, per dotarsi dei beni necessari per l'espletamento del servizio. La dotazione dei beni, in tutti i casi, può essere conseguita oltre che tramite acquisto anche con forme di "noleggio" o di locazione finanziaria.

PROROGA DEL TERMINE FISSATO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO CON GARA

I tempi occorrenti per la definizione del quadro ordinamentale delineato impongono la previsione dello slittamento al 31 dicembre 2008 del termine attualmente fissato al 31 dicembre 2007.

TAVOLO TECNICO SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: PROPOSTA PER LA RIFORMA DEL SETTORE

RISORSE

Nelle more di approvazione e di entrata in vigore del sistema di federalismo fiscale previsto dall'attuale disegno di legge delega, si propone di destinare a favore del settore le maggiori risorse provenienti da un incremento dell'aliquota di accisa sul gasolio per autotrazione non professionale pari a tre centesimi di euro per litro di prodotto⁴.

Le maggiori entrate derivanti da tale aumento di accisa verranno destinate all'adeguamento dei trasferimenti statali e all'istituzione di uno o più Fondi nazionali che cofinanzino gli investimenti per l'intero settore del trasporto pubblico locale in infrastrutture, veicoli, tecnologie, impianti, ecc., nonché la riqualificazione e riconversione del personale, e, in via transitoria, l'introduzione di ammortizzatori sociali.

Le quote parti di tali nuove entrate da destinare, rispettivamente, all'adeguamento e ai Fondi verranno definite d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La ripartizione di una quota parte di tali risorse fra le Regioni verrà invece definita sulla base del sistema di premialità e sanzioni previsto dalle modifiche al D.lgs. 422/97 contenute nella proposta governativa in tema di regole.

In aggiunta all'incremento di aliquota da definirsi a livello nazionale, si propone di consentire una maggiore autonomia tributaria a favore delle Regioni in tema di imposizione sui carburanti.

In particolare, si propone di attribuire alle Regioni la possibilità di istituire una imposta regionale sul gasolio per autotrazione non professionale, con, in linea di massima, gli stessi criteri, misure e modalità previsti per l'imposta regionale sulla benzina.

Le maggiori entrate regionali derivanti da tali imposte dovranno essere utilizzate per incrementare i livelli qualitativi dei servizi e cofinanziare i maggiori investimenti per lo sviluppo del settore.

Si sottolinea, inoltre, come ulteriori risorse per sostenere lo sviluppo dei servizi di trasporto pubblico locale perverranno dal sistema stesso attraverso l'incremento dei ricavi da traffico conseguente all'aumento quantitativo e qualitativo dell'offerta dei servizi, nonché attraverso l'adeguamento delle tariffe ottenibile dalla effettiva applicazione della metodologia del *price cap*.

Nel complessivo maggiore plafond di risorse attivabile sulla base del presente documento devono intendersi ricompresi sia i maggiori oneri legati per i futuri rinnovi del contratto nazionale di lavoro, sia gli eventuali maggiori oneri derivanti dall'applicazione di alcune modifiche normative proposte in tema di Regole.

Il Governo infine, in caso di raggiungimento di un accordo, valuta positivamente la possibilità di introdurre misure di agevolazione fiscale che incentivino la mobilità pubblica, con particolare riferimento alla detraibilità degli abbonamenti annuali.

⁴ Appositi accorgimenti tecnici verranno presi per tenere conto della compartecipazione alle accise prevista a favore di alcune Regioni a Statuto Speciale.